

Urs Bürge, Chef de division, Office fédéral de la justice
Préposé au Service de l'informatique juridique et du droit de l'informatique

Défis de l'eJustice – interopérabilité des systèmes d'information dans le secteur de la justice

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous souhaiter une cordiale bienvenue au colloque du Conseil de l'Europe sur les technologies de l'information et le droit. J'espère – mieux, je suis persuadé – que les journées qui nous attendent, ici, à Macolin, seront très enrichissantes. D'ailleurs, toutes les conditions sont réunies pour qu'il en soit ainsi: un programme varié jalonné d'exposés intéressants, un lieu de séjour agréable et pratique et une cuisine raffinée, un programme de détente approprié, enfin, et non des moindres, un auditoire de haute qualité. Le programme des travaux est conçu pour réserver suffisamment de place aux discussions entre participants, ce dont je me réjouis tout particulièrement.

(Présentation des collaboratrices et collaborateurs/questions pratiques)

Venons-en maintenant au thème de ces trois jours! Si nous avons été heureux d'apprendre que nous pouvions organiser ce colloque en Suisse, nous nous sommes particulièrement réjouis qu'il soit consacré à l'interopérabilité. Il s'agit en effet d'un sujet qui, depuis quelque temps, nous occupe très intensément, ce qui, si je ne me trompe, doit être aussi le cas de nombre d'entre vous.

Dans mon exposé introductif je poserai, tout d'abord, la question du POURQUOI de l'interopérabilité. Puis, je me demanderai OÙ l'interopérabilité est-elle nécessaire? Enfin je tenterai dans la troisième partie de DEFINIR ce qu'il faut entendre exactement par INTEROPERABILITE et de suggérer quelques pistes en vue de sa REALISATION dans les différents domaines.

L'interopérabilité: pourquoi?

Je ne sais pas si cela correspond à une théorie répandue, mais lorsque l'on passe en revue l'évolution de l'informatique dans le domaine de la justice – et dans d'autres domaines d'ailleurs – l'on constate que l'informatisation connaît aujourd'hui une troisième grande vague.

- Au cours d'une première vague, dans les années 70 et au début des années 80, nous avons vécu l'informatisation d'un certain nombre de domaines particuliers. D'abord la comptabilité, la gestion des salaires et d'autres domaines où les chiffres dominent; ensuite sont arrivées les grandes banques de données et les premières applications de bureautique, comme les systèmes de traitement de texte.
- Au cours de la deuxième vague, nous avons informatisé le cœur même de nos activités. Pour un tribunal, cela signifie que les cas sont administrés et gérés à l'aide d'un système dit de "case management". Pour l'autorité chargée de tenir un registre, comme le registre du commerce par exemple, cela signifie transférer ce registre dans une banque de données et créer un système informatique de mise à jour de ce registre.
- La particularité de la troisième vague, à laquelle nous assistons maintenant, est que l'informatisation ne s'arrête pas aux frontières des unités administratives: chaque dossier provient, déjà sous forme électronique, d'un client ou d'une autre unité administrative, est ensuite traité au sein du service par un ou plusieurs systèmes informatiques également reliés entre eux, et quitte enfin le service, toujours sous forme de données informatisées, pour être envoyé vers le système de la prochaine unité administrative qui aura à s'en occuper. Et nous voici déjà au cœur du sujet de l'interopérabilité: si l'on veut échanger automatiquement des données entre deux systèmes différents, il y a fort à parier que cela ne marchera pas. Les problèmes apparaissent généralement à plusieurs niveaux différents: au niveau de la transmission des données, de leur structuration et de leur logique. Nous entendrons encore souvent parler, au cours de ce colloque, de tous les aspects de la question qui posent problèmes, tant il est vrai qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas d'interopérabilité. Il est encore impossible de réunir les différents systèmes, qui ne fonctionnent pas – n'opèrent pas – les uns avec les autres.

L'automatisation n'est pas une fin en soi. Chaque étape supplémentaire que nous franchissons nous permet d'augmenter l'efficacité de notre travail et d'améliorer les prestations que nous fournissons à nos "clients". Maintenant que les différentes unités administratives sont suffisamment informatisées à l'interne, le même objectif – augmentation de l'efficacité et amélioration des prestations – requiert une mise en réseau des différents organes de la justice et des autres services de l'Etat, afin de connecter les chaînes de processus.

Mais si nous entendons relier entre eux les systèmes informatiques des différents organes de la justice, ce n'est pas uniquement par souci d'efficacité, mais aussi parce que les citoyens l'exigent. Eux qui se sont habitués, dans d'autres domaines, à profiter de prestations toujours plus intégrées, demandent aujourd'hui à l'Etat – à juste titre – d'organiser de la même manière les prestations qu'il fournit.

Préparation du mariage. Prenons un exemple tiré de l'état civil suisse. Non pas parce que l'état civil fonctionne si mal qu'il permettrait d'illustrer mon propos – c'est en fait tout le contraire, il est organisé, dans l'ensemble, de manière très efficace – mais plus simplement parce que c'est un domaine auquel je me suis beaucoup intéressé ces derniers temps, et donc que je connais bien. Pour se marier, en Suisse, l'on commence par se rendre à l'office de l'état civil de son lieu de domicile. Mais dans le cours de la procédure, il faudra produire un certificat de capacité matrimoniale, que seule la commune d'origine de l'intéressé peut établir, parce que ce n'est que là que sont réunies toutes les données d'état civil le concernant. Aujourd'hui, il appartient encore à

la personne souhaitant convoler d'aller préalablement demander le précieux document à l'office de l'état civil de sa commune d'origine (l'endroit où sa famille a ses racines, mais où elle n'a peut-être jamais mis les pieds). Et cette procédure n'est pas unique. Il est d'autres situations où les autorités demandent au citoyen un document qu'il doit se procurer auprès d'une autre instance administrative, alors que ces mêmes autorités pourraient très bien effectuer la démarche elles-mêmes. Il nous semble que les citoyens auront toujours plus de mal à accepter ces méandres administratifs, et à juste titre, selon nous. Dans le cas de la préparation du mariage, d'ailleurs, la procédure que j'ai décrite sera bientôt automatisée.

Nous constatons ainsi que, dans divers domaines, il existe de bonnes raisons de tendre vers l'interopérabilité: elle relie les systèmes les uns aux autres, pour permettre aux administrations de gagner en efficacité et d'améliorer leurs prestations de manière à pouvoir toujours répondre aux exigences de leurs "clients".

Dans quels domaines l'interopérabilité est-elle nécessaire?

Nous avons vu qu'il y a de bonnes raisons qui plaident en faveur de l'interopérabilité, nous pouvons maintenant, toujours à titre d'introduction, nous demander dans quels domaines cette interopérabilité est nécessaire, c'est-à-dire dans quels domaines échange-t-on des données et forme-t-on des chaînes de processus.

Dans le cadre de l'examen du thème de l'interopérabilité – et plus précisément au sein de notre commission d'experts - nous avons toujours considéré le domaine de la justice ou, plus précisément, de l'informatique juridique dans un sens très large. Les ministères et les autres autorités administratives représentés ici ont, pour la plupart d'entre eux, une large palette d'activités, palette qui varie cependant d'un pays à l'autre. Ainsi donc, lorsque nous parlons du domaine de la justice, nous visons à n'en point douter la chaîne des opérations qui, en droit civil, vont de l'ouverture de poursuites jusqu'à l'exécution forcée et, en droit pénal, de l'ouverture de poursuites pénales à l'exécution des peines et à l'inscription de celles-ci au casier judiciaire, en passant par les prononcés pénaux. Nous incluons également dans notre réflexion les registres de droit privé que sont celui de l'état civil, le registre foncier et le registre du commerce de même que la publication électronique des sources du droit par les Chancelleries d'Etat ou les tribunaux. Toutes ces institutions juridiques impliquent un échange d'informations avec les autorités intervenant en amont et en aval, échange qui ne peut avoir lieu qu'à la condition que les systèmes d'information soient interopérables.

Mais même en prenant le domaine de la justice dans une acception large, ainsi que nous l'avons fait, il y a bien d'autres acteurs dont nous devons tenir compte lorsque nous analysons la question de l'interopérabilité. Les institutions du domaine de la justice œuvrent main dans la main avec de nombreux autres unités administratives et partenaires privés, ainsi qu'en témoignent les quelques exemples ci-après:

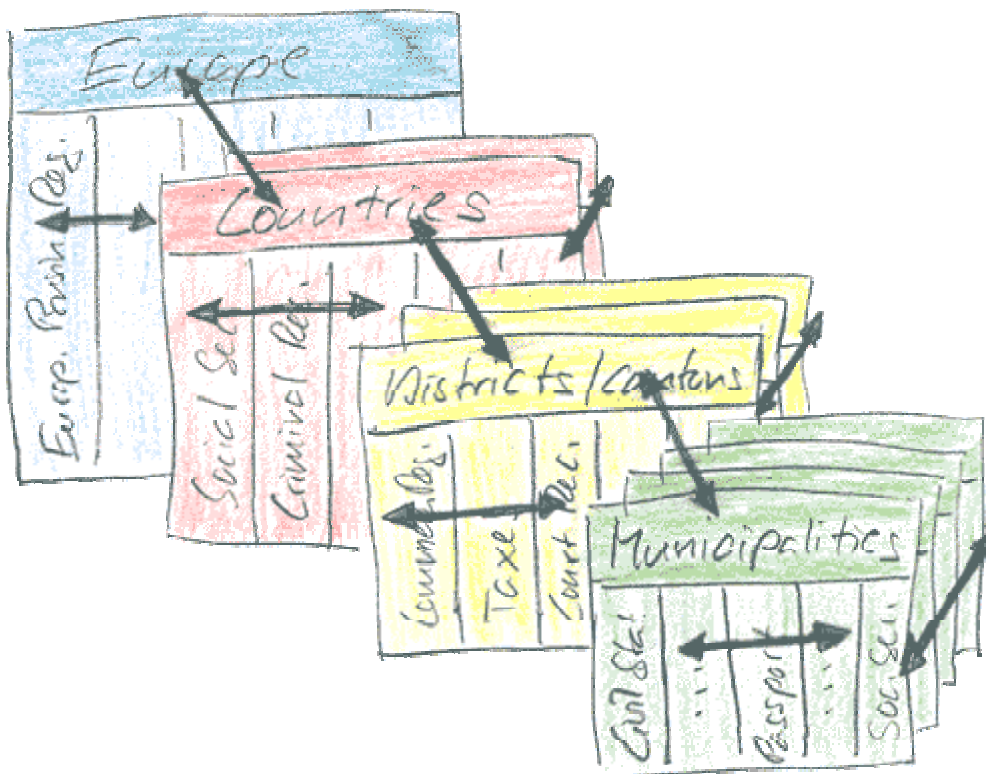
- Les tribunaux traitent avec les représentants de l'accusation et les avocats
- Les tribunaux puisent des informations dans le casier judiciaire central et alimentent celui-ci en données.
- Le registre du commerce envoie les inscriptions à publier dans la Feuille officielle suisse du commerce à une imprimerie privée qui lui livre en retour les références des publications.

- La facturation et le trafic des paiements exigent, le plus souvent, un intense échange de données avec les systèmes de gestion financière (et les systèmes ERP, dits aussi "infogistiques").
- L'Office de la statistique reprend les données de très nombreuses unités administratives et les stocke dans ses banques de données.

Nous pourrions multiplier les exemples à loisir. Les processus administratifs ont des liens complexes non seulement entre eux mais encore avec les processus qui ont cours chez les partenaires externes. La fourniture de chaque prestation ou presque exige l'intervention de toute une série d'autorités et de partenaires du secteur privé.

→ Transparent: diagramme bea intitulé "Today's IT Complexity": Le paysage informatique de l'ensemble de l'administration ou même d'une seule autorité peut rapidement prendre une forme complexe, ainsi qu'il ressort du diagramme de la société bea. Difficile à maîtriser, cette complexité peut s'amplifier à un point inquiétant. L'une des solutions permettant de dominer ce problème est d'agir selon des stratégies préalablement établies par l'ensemble des intervenants et de concrétiser celles-ci sous la forme d'architectures, deux sujets que je me propose de développer maintenant.

Rappelons-nous, tout d'abord, les différentes dimensions que peut prendre l'interopérabilité dans le domaine de la justice, sujet de notre colloque. Aux éléments déjà cités, il convient d'ajouter le fédéralisme et les différents échelons de l'organisation étatiques, facteurs qui n'ont pas le même poids dans tous les Etats européens mais qui, à l'évidence, influent de manière déterminante sur les processus administratifs et sur la question de l'interopérabilité des systèmes.



Voilà les trois dimensions de la communication entre les unités administratives où intervient, précisément, l'interopérabilité des systèmes d'information:

- Echange d'informations entre différents secteurs de l'administration, par exemple entre le registre du commerce, le fisc et le service de la statistique.
- Echange d'informations entre unités administratives de même niveau, par exemple, lorsqu'une personne physique ou morale déménage d'un canton dans un autre canton.
- Echange d'informations entre autorités de niveaux différents, par exemple entre une instance judiciaire et l'instance supérieure en cas de recours.

A cette liste, il convient d'ajouter toutes les relations que les unités administratives entretiennent avec les usagers et les fournisseurs externes de prestations, tels que les imprimeries.

Est-il besoin de dire que le nombre des interfaces qui seront nécessaires pour assurer les échanges d'information entre les différentes unités administratives dépendra dans une mesure déterminante du nombre d'échelons que compte l'organisation étatique (fédéralisme ou centralisme) ainsi que du partage des attributions entre les différents échelons et unités administratives. A cet égard, la Suisse représente certainement un exemple extrême. Il suffit de considérer son organisation judiciaire pour s'en convaincre:

En Suisse, l'Office fédéral de la justice, qui joue en quelque sorte le rôle de Ministère de la justice, n'est absolument pas l'autorité de tutelle des instances judiciaires. De son côté, le Tribunal fédéral est totalement indépendant du reste de l'administration fédérale, et ce tant sur le plan de l'organisation que sur celui de sa gestion. A leur tour, les 26 cantons jouissent d'une pleine autonomie dans l'organisation de leur secteur judiciaire, ce qui explique que la Suisse compte 26 codes de procédure civile cantonaux et autant de codes de procédure pénale, sans parler de la multiplicité des systèmes informatiques dont sont dotés les tribunaux. A ce tableau, il convient d'ajouter que la poursuite pour dettes et le registre du commerce sont des activités totalement distinctes du judiciaire, dont l'organisation, une fois encore, relève des cantons. J'arrêterai là ma description, de peur que mes compatriotes ici présents ne tombent en larmes.

Une telle organisation étatique fortement empreinte de fédéralisme et caractérisée par une répartition très fine des compétences entre les différents échelons, n'est pas faite pour simplifier la réalisation de certains projets. Ainsi, bien souvent, elle rend impossible l'informatisation de l'intégralité d'un processus administratif ou ne la permet qu'au prix d'efforts disproportionnés. Cependant, cette organisation étatique présente un avantage: celui d'être un terrain d'exercice idéal pour ceux qui sont chargés de résoudre les problèmes qui se posent en matière d'interopérabilité.

Bien souvent, lorsque nous sommes amenés à informatiser un processus administratif dans son intégralité, deux options s'offrent à nous: l'interopérabilité, d'une part et l'intégration ou la centralisation, d'autre part. En l'occurrence, le choix à opérer est toujours d'une importance capitale. Aussi, doit-il être fait après avoir pesé très soigneusement tous les éléments et en tenant compte de tous les acteurs, de leurs différentes sensibilités et sans perdre de vue les limites imposées par les impératifs politiques. Dans la plupart des cas, l'option "centralisation" – celle que nous avons, par exemple, choisie pour le domaine de l'état civil, il y a quelques années – est à la fois simple à réaliser et mieux appropriée, techniquement parlant; en revanche, elle

exige plus d'efforts sur le plan politique, du point de vue législatif, ainsi que sous l'angle psychologique.

Toutefois, l'option interopérabilité, autrement dit la combinaison de plusieurs systèmes qui communiquent entre eux, ne constitue pas toujours fatalement la variante la plus mauvaise par rapport à une solution intégrée. Il arrive, en effet, de plus en plus souvent que, même dans des situations où une telle solution serait réalisable, on opte sciemment pour la combinaison de plusieurs systèmes interopérables afin de ne pas tomber dans le piège de la complexité. Aujourd'hui déjà, certaines solutions informatiques qui sont opérationnelles ont été structurées de manière si complexe qu'il n'est presque plus possible de les développer ou de les remplacer. Si, aux défauts de ces systèmes intégrés, l'on ajoute encore la complexité de solutions transversales, on ne fait, presque toujours qu'amplifier la complexité desdits systèmes jusqu'à un point qui peut devenir dangereux. Dans de pareils cas, la combinaison de plusieurs systèmes interopérables, assortis d'interfaces clairs et définis avec circonspection, peut constituer une solution de rechange tout à fait valable.

Dans quels cas, l'interopérabilité est-elle nécessaire? Poser cette question, c'est aussi poser celle – éminemment importante - de la protection de la personnalité. Tout ce qui est faisable d'un point de vue purement technocratique et induit un gain d'efficacité, n'est pas toujours souhaitable même sous prétexte de transparence. A l'époque d'aujourd'hui où nous commençons précisément à interconnecter les systèmes d'information les plus divers, la question de la protection de la personnalité va se poser dans toute son acuité. Il est même probable qu'elle gagne prochainement en importance et nous occupe encore un bon moment. Une chose est sûre, pour l'instant, nous n'avons pas en vue de solution simple et bon marché.

En Suisse, l'Office fédéral de la statistique vient de lancer l'idée de doter chaque personne d'un numéro d'identification unique à l'usage de l'ensemble des administrations quel que soit l'échelon auquel elles se situent. Dans quelle mesure une telle innovation est-elle opportune? La possibilité d'identifier à coup sûr les personnes est évidemment un préalable essentiel à l'interopérabilité. Toutefois, il faut fixer certaines limites à cette uniformisation; quelque part nous serons contraints d'installer des coupe-feu pour assurer la protection des données personnelles. Où et comment? Pour l'instant, personne n'a encore d'idée très précise à ce sujet. Peut-être nous donnera-t-on des informations nouvelles sur cette question au cours de notre colloque, par exemple lorsque nous traiterons des aspects stratégiques de l'interopérabilité.

L'interopérabilité: qu'est-ce au juste et comment la réaliser?

POURQUOI l'interopérabilité et DANS QUELS CAS est-elle nécessaire? Nous venons d'évoquer ces deux questions à grands traits, préparant ainsi suffisamment le terrain pour nous permettre d'aborder le véritable thème de notre colloque: que faut-il entendre précisément par interopérabilité et comment peut-on au mieux résoudre les problèmes qu'elle pose et relever les défis qu'elle nous lance.

Ce n'est, heureusement, pas à moi qu'il incombe de répondre à ces questions. En revanche, j'ai la tâche beaucoup plus agréable de vous communiquer non sans une certaine fierté les noms des spécialistes des deux sexes qui ont accepté de traiter de manière approfondie, au cours de ce colloque, de l'un ou l'autre aspect que recouvrent ces questions.

Avant de solliciter le concours des différents conférenciers, nous nous sommes demandés comment articuler au mieux les travaux du colloque. A cet effet, nous avons eu la chance de pouvoir nous inspirer notamment des réflexions du Groupe de travail "interopérabilité" (Working party on the interoperability of systems between justice organisations) et de reprendre, pour l'essentiel les thèmes autour desquels il a articulé son analyse. Cela étant, nous examinerons le thème de l'interopérabilité sous les quatre angles que voici:

- **Stratégie** / politique
- Nécessité de repenser les **procédures**
- Informations, **documents, structuration des données**
- **Architecture technique**

A défaut de stratégie, il est difficile – me semble-t-il – de réaliser l'interopérabilité sur une large échelle. De par sa nature même, l'interopérabilité exige toujours que l'on concilie les besoins et les impératifs d'au moins deux partenaires, quand ils ne sont pas plus nombreux. Quant aux problèmes qu'elle pose, ils sont presque sans fin. En revanche, les moyens de les résoudre sont limités et ne sont, le plus souvent, accessibles que si le projet revêt une certaine importance sur le plan politique et répond nettement à une priorité. Je dois bien avouer que je suis impatient de connaître quelle stratégie l'Union européenne et certains Etats se sont donnés en la matière.

C'est, au plus tard, au moment de passer à la réalisation d'applications interopérables qu'il faut vérifier la pertinence de ses procédures internes et se préoccuper de les greffer sur celles des unités administratives qui exercent leur activité en amont et en aval. A ce stade, il est judicieux d'envisager, simultanément, l'ensemble de la chaîne des opérations en se plaçant du point de vue du client, autrement dit du destinataire final de la prestation en question. Souvent, il suffit de coucher clairement ces procédures sur le papier pour que les améliorations ou les simplifications à y apporter vous sautent aux yeux. Cette approche des processus transversaux dans le domaine de la justice me semble encore très peu répandue. C'est donc avec intérêt que j'entendrai les conférenciers s'exprimer sur cette problématique et sur la manière de la résoudre.

Un élément est étroitement lié aux procédures: les documents, autrement dit les informations qui sont échangées entre les différents partenaires sur la chaîne de communication. Est-il besoin de dire que les données doivent être structurées de telle manière qu'elles puissent être traitées par le système qui les reprend. De même, peut-on affirmer qu'il est indispensable que les différents acteurs parlent un langage commun et comprennent la même chose sous un certain terme – le vocable de 'recours' par exemple. Toutefois, la satisfaction de telles exigences présuppose d'importants travaux préparatoires auxquels soient associés tous les partenaires, le multilinguisme constituant à cet égard un défi particulier. Plusieurs exposés seront consacrés à cette thématique, les uns traitant de réflexions générales sur la structuration des informations, d'autres proposant des solutions bien spécifiques pour des applications particulières.

L'architecture technique, enfin, recouvre toutes les spécifications qui sont nécessaires pour que les informations puissent circuler de A à B, de manière fiable, dans la sécurité et le respect de la confidentialité. Cette architecture comprend elle-même plusieurs couches. Elle est vaste et exigeante. En outre, elle se situe dans un environnement en constante mutation, où de nouveaux standards apparaissent et d'autres tombent en désuétude. Si nous n'entendons pas, au cours de ce colloque, nous

arrêter trop longtemps sur les aspects techniques, nous n'en souhaitons pas moins faire sentir aux participants l'importance et la complexité de ces aspects.

Je viens de vous exposer les grandes articulations de ce colloque en espérant avoir ainsi éveillé votre intérêt. Permettez-moi maintenant de passer rapidement en revue la liste des exposés prévus durant les trois prochains jours:

(programme du colloque)

Conclusions

Trois journées passionnantes nous attendent grâce au thème de l'interopérabilité et à la qualité des conférenciers. J'espère que de nombreuses occasions s'offriront à vous de découvrir les expériences d'autres participants, de confronter vos propres idées aux leurs de manière à les faire évoluer, voire d'établir des liens de partenariat en vue de la réalisation de futurs projets. Si nous parvenons à un tel résultat, nous aurons fait, une fois de plus, la preuve que les efforts consentis par le Conseil de l'Europe, les travaux de notre commission d'experts et la tenue de tels colloques sont très fructueux. Je tiens, d'ores et déjà, à vous remercier toutes et tous pour la contribution que vous apporterez au succès de ce colloque, que vous soyez collaborateur de ma division, conférencière ou conférencier ou tout simplement participante ou participant.